

Österreichs Wirtschaft - Betrachtungen zur Jahreswende 2000/01

Prof.Dr.Helmut Kramer

CA-Forum, 6.12.2000

Weltwirtschaftliche Risiken

Die Magie der selten runden Zahl 2000 verführte manchen Betrachter, nicht nur eine Datumswende, sondern eine Wende der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu erkennen. Abgesehen davon, dass erst an der nächsten, der jetzt bevorstehenden Jahreswende 2000 Jahre seit Christi Geburt vergangen gewesen sein werden, halten die Beobachtungen und Spekulationen über ein verändertes polit-ökonomisches Gesamtbild im neuen Jahrhundert nicht allen Nachprüfungen stand.

Genauso wenig, wie auch in Österreich nach einer sogenannten Wende nicht alles gänzlich neue Politik ist.

Eine in der Tat seltene Konstellation von Auftriebskräften in allen wichtigen Regionen der Erde, die Verlängerung der Konjunktur in den Vereinigten Staaten, eine kräftige Wiederbelebung in Europa, Erholung auch in großen Teilen Asiens und Lateinamerikas, das Ganze verbunden mit zunächst sehr geringen inflationären Kräften ließ Propheten munkeln, ein neues Paradigma, das des 21. Jahrhunderts, habe die wirtschaftspolitischen Probleme des 20. Jahrhunderts - Konjunkturschwankungen, Inflation und Arbeitslosigkeit - hinter sich gelassen.

Abgesehen davon, dass dies für meine eigene Branche, die Wirtschaftsforschung, die ja von der Problemanalyse lebt, nicht unbedingt günstig wäre, ist eine solche Vision zu schön, um wahr zu sein.

Gerade die seltene Synchronisierung guter Konjunktur in nahezu der ganzen Welt bildete für sich bereits den Keim dafür, dass viel früher, als von dieser Vision erwartet, Inflation und Konjunkturschwankungen sich wieder recht nachdrücklich zurückmeldeten. Der geballte Sog der weltweiten Nachfrage ließ den Ölpreis auf das Drei- bis Vierfache klettern, führte zu massiver importierter Inflation in den energieverbrauchenden Ländern, damit zu makroökonomischen Steuerungsproblemen, die denen der siebziger und achtziger Jahre nicht wesentlich unähnlich sind.

Auf das glänzende Konjunkturbild der letzten Jahreswende sind seither einige dunkle Schatten gefallen.

Ich möchte mich zunächst mit den internationalen Konjunkturperspektiven beschäftigen, dann damit, wie sich die österreichische Wirtschaft in diesem Umfeld behauptet, ob sie an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen oder verloren hat, um schließlich auf die Frage

einzugehen, ob das, was in Österreich an Wende beschrieben wird, als längerfristige Weichenstellung in eine erfolgreiche Zukunft ausreicht.

Dabei wird festzustellen sein, dass das spätestens jetzt anbrechende neue Jahrzehnt - Sie bemerken, dass ich mich vom Thema Jahrhundert oder Jahrtausend zurückziehe - zwar nicht unter gänzlich neuen Vorzeichen stehen wird, dass nicht vollständige andere Gesetze gelten werden als bisher, aber dass im abgelaufenen Jahrzehnt dennoch Kräfte wirksam und Möglichkeiten erreichbar wurden, die in den kommenden Jahren für Dynamik und rasche Veränderungen sorgen werden.

Die Weltwirtschaft wuchs bis in den Sommer 2000 hinein rasch, aber ungleichgewichtig: die Leistungsbilanzsalden zwischen den wichtigsten Wirtschaftsböcken haben sich vergrößert, das laufende Defizit der Vereinigten Staaten erreicht 2000 mehr als 4 Prozent des BIP, damit schwellen auch die internationalen Kapitalströme, die Anlagen suchten, an. Noch schien die Dollarküste weit mehr zu versprechen als die Euro-Küste des Atlantik, aber im Dollar wurden anlagesuchendes Finanzkapital und reales Substrat auffallend inkongruent, gleichzeitig gerieten Angebot und Nachfrage nach Energie weltweit aus dem Gleichgewicht, und die Zinslandschaft bewegte sich am kurzen Ende, angeführt von den Leitzinsen in Amerika, rasch aufwärts.

Eine Pendelbewegung zu neuen Gleichgewichten - der Wechselkurse, der Ölpreise, der Zinsen, der Leistungsbilanzen - hat eingesetzt. Die Frage ist, wie der Umschwung abläuft: kommt es zu spekulativen Überreaktionen, greift die Bremse der Geldpolitik weich, wird diese von einer der Situation gerechten Einkommens- und Budgetpolitik entlastet?

Das ungünstigere Szenario von kollabierenden Börsen, Runs in die vermeintlich sicheren Werte, von Kosten-Lohn-Preis-Wettläufen, von handelspolitischen Disputen, ist nach historischen Erfahrungen nicht auszuschließen, politische oder regionale Krisen noch gänzlich ausgeklammert: wie reagiert die neue amerikanische Führung, wenn sie einmal feststeht, kann sie sich auf ausreichendes Vertrauen stützen, wie geht es in Nahost weiter, können die akuten Gleichgewichtsstörungen in Argentinien oder in der Türkei behoben werden, bevor sie international ausstrahlen, und - bange Frage in diesen Tagen -: wie werden sich die europäische politische Landschaft und damit die Zuversicht in die Fortsetzung des Integrationsprozesses nächste Woche darstellen?

Die offiziellen Konjunkturprognosen vermeiden pessimistische Szenarien. Pflichtgemäß. Sie prognostizieren ein ziemlich friktionsfreies Einpendeln in ein besseres Gleichgewicht. Die bereits feststehenden Unkosten: Inflationsbekämpfung, Standortverschiebungen, Einkommensumverteilung werden als unvermeidlich aber so mäßig diagnostiziert, dass die Weltkonjunktur nicht nachhaltig Schaden nehmen wird, vorausgesetzt die Wirtschaftspolitik und ihre internationale Koordination - innerhalb Europas und auf der Weltebene G7 - reagieren gelassen und situationsgerecht.

Sie werden von mir keine dem widersprechende Prognose hören. Nicht nur, weil die Veröffentlichung ungünstigerer Szenarios Risiken heraufbeschwört, sondern auch, weil es gute Gründe gibt, ein soft landing und ein besseres Gleichgewicht anzunehmen:

Zum einen hat Alan Greenspan, dem bisher eine Meisterleistung als Steuermann zugebilligt werden kann, zu erkennen gegeben, dass die Fed nicht unbedingt warten werde, bis die Konjunktur unhaltbar abkippt.

Zum anderen sind die technologischen Triebkräfte des raschen amerikanischen Wachstums der letzten Jahre, seit an den Technologiebörsen der Bär los ist und einige Dot.coms zusammengebrochen sind (und weitere noch zusammenbrechen werden), nicht einfach weggewischt.

Positive Effekte der immer intensiveren europäischen Integration und der gemeinsamen Währung werden jedenfalls auch nach Nizza anhalten, die Budgetkonsolidierung in den EU-Ländern gibt der Budgetpolitik da und dort wieder die Mittel zu innovativen Impulsen - Nebenbemerkung, um nicht missverstanden zu werden: in Österreich müssen solche Impulse vergleichsweise begrenzt ausfallen, vor allem müssten nicht-innovative Impulse, solche der „alten“ Wirtschaftspolitik unterdrückt werden.

Auch wenn das nicht ohne eine gewisse Dämpfung der Konjunktur und auch nicht ohne eine etwas weniger mäßige Inflation abgeht, sind die USA und ist meiner Überzeugung nach auch die EU seit einiger Zeit auf einen signifikant höheren Wachstumspfad eingeschwenkt. Dieser verbessert auch die Aussichten für andere Länder des amerikanischen Kontinents und für Mittel- und Osteuropa.

Immerhin lag nicht nur der Wachstumspfad der Vereinigten Staaten im Jahrfünft bis 2001 jährlich um 2 Prozent höher als in den frühen neunziger Jahren, auch jener der EU zeigte eine signifikante Beschleunigung, hier freilich nur um 1 Prozent pro Jahr im Vergleich.

Damit vergrößerte sich allerdings die Wachstumsdifferenz zwischen Amerika und Europa auf mittelfristig gut 1 ½ Prozent pro Jahr, eine der beiden Hauptursachen für die Euro-Schwäche. (Die andere war das mangelnde Vertrauen der Kapitalmärkte in eine kohärente europäische Wirtschaftspolitik). Auch wenn das Ausmaß des Vorseilens der USA angesichts der wachsenden gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte und der Wechselkursverschiebung nicht als längerfristig „sustainable“ angenommen werden kann, haben der unbefangene Zugang der amerikanischen Wirtschaft zu den neuen Technologien und die Entfesselung von Marktkräften dort für signifikant höhere Dynamik.

Europa hingegen blieb im Vergleich mit den USA nicht nur aus technologischen Gründen oder wegen geringerer Innovationsströme etwas zurück, sondern auch, weil es gerade seine Staatshaushalte saniert und etwas ausgeprägtere soziale Rücksichten zeigt. Zum

Glück in dieser Situation wurden die meisten europäischen Produkte durch die Schwäche des Euro begünstigt.

Jedenfalls hat auch in Europa die Investitionstätigkeit, besonders in neue Soft- und Hardware massiv zugenommen, die Arbeitslosigkeit abgenommen und hat sich die Lücke zwischen potenziellem und tatsächlichem Sozialprodukt verringert, ohne dass sie bereits geschlossen wäre.

Europa hätte die Kapazität, auch in den kommenden beiden Jahren seinen Wachstumspfad weiter zu verfolgen, ohne dramatisch an die Limits zu stoßen und Überhitzung zu riskieren. Der Backlash des Ölpreisanstiegs bliebe begrenzt, eine scharfe Verschlechterung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch massive Aufwertung des Euro wird nicht angenommen. Das freilich hängt davon ab, ob die angedeuteten Risiken schlagend werden oder nicht:

Das größte Risiko ist in meinen Augen nicht ein anhaltend hoher oder gar noch höherer Ölpreis, sondern das eines heftigeren amerikanischen Rückschlags, der auch Europa und Japan in seinen Bann ziehen könnte, dann allerdings der Geldpolitik das Signal zur Lockerung gäbe.

Die revidierten Prognosen, die wir erst knapp vor Weihnachten vorlegen werden, werden einen echten Konjunkturrückschlag, das versteht sich von selbst, im Einklang mit den gerade vorgelegten Prognosen der EU, nicht annehmen, aber als Eventualität kommentieren. Eine weitere zentrale Annahme des Mainstream der Prognosen ist, dass Zweitrundeneffekte der eingetretenen Energieverteuerung, ihr Weiter- und Rückwälzen in die Löhne und damit die Arbeitskosten eng begrenzt bleibt, um die Stabilitätsaufgabe der EZB nicht übermäßig zu strapazieren.

Die EU erwartet in ihrer Herbstprognose für das kommende Jahr ein Wachstum von ein wenig über und auch für 2002 ein solches von 3 %, womit Westeuropa und die USA in diesen beiden kommenden Jahren annähernd im Gleichschritt vorankämen. Konjunktiv!

Sie könnten mich nun noch boshaft fragen, welche Prognosen für den Ölpreis, die Wechselkurse und die Zinsen diesen Konjunkturerwartungen zugrunde liegen. Darf ich Ihnen die Annahmen der EU-Kommission - deren Revision freilich vor der letzten Zinsrunde, vor der amerikanischen Präsidentenwahl und vor Nizza abgeschlossen war - verraten? Die Kommission nimmt für den Durchschnitt der Jahre 2001 und 2002 einen \$/Euro-Kurs von 0,90 und für den Yen-Euro-Kurs von circa 96 an. Für die kurzfristigen Dollar-Zinsen wird keine, für die Euro-Zinsen nur noch eine ganz mäßige Anhebung im kommenden Jahr erwartet und für den Preis von rohem Öl (Brent), eher vorsichtig, eine leichte Abschwächung auf 30\$ durchschnittlich im kommenden Jahr und 27\$ im Jahr 2002.

Die österreichische Wirtschaft hält gut mit

Gemessen an den wichtigsten gesamtwirtschaftlichen Indikatoren verlief das Jahr 2000 für die österreichische Wirtschaft sehr zufriedenstellend. Das Wachstum wird mit jedenfalls 3 ½% jenem im EURO-Raum gleichkommen und jenes der beiden Euro-Nachbarn Deutschland und Italien abermals signifikant hinter sich lassen, seine Marktanteile halten oder leicht ausbauen, die Arbeitslosigkeit abbauen, einen Schritt zu einem ausgeglicheneren Staatshaushalt machen und unverkennbar seine produktiven Strukturen weiter modernisieren.

Mögen die Auseinandersetzungen auf politischer Ebene schärfer geworden sein, die österreichische Wirtschaft steuert augenscheinlich unbeirrt einen Kurs der Reform und der Anpassung, der seine Früchte trägt.

Es fällt auf, dass die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung seit dem Jahr 1998 wieder leicht über jener der EU im Durchschnitt liegt, nachdem sie in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt 1995 signifikant unter diesen zurückgefallen war. Es ist mehrfach analysiert worden, dass der temporäre Rückschlag damals nicht nur mit unvermeidlichen Anpassungen an die offeneren Märkte zu erklären ist, sondern auch mit der verzögerten Wirkung der massiven Aufwertungen in der ersten Hälfte des Jahrzehnts, die die österreichische Kostenposition um 1995 in die Spitzengruppe weltweit hinaufschnellen ließen.

Seither haben nicht nur der Rückgang des effektiven Wechselkurses, sondern auch eine insgesamt herzeigbare Lohnpolitik eine deutliche Entspannung gebracht: die österreichischen Arbeitskosten (Schilling je bezahlte Stunde in der Industrie) liegen nun nicht mehr knapp nach Deutschland und der Schweiz an der Spitze in Europa und der Welt, sondern nach 8 europäischen Staaten nahe dem EU-Mittel, wieder etwas unter jenen in Japan und den USA.

Was immer man der Sozialpartnerschaft in Österreich meint am Zeug flicken zu müssen: in ihrem ureigensten Bereich, der Einkommenspolitik, funktioniert sie leidlich und jedenfalls besser als anderswo. (Die Beamten, speziell die Lehrer, haben sich ja, mangels Marktsignalen, nie wirklich überzeugend in die Sozialpartnerschaft einfügen können).

In den letzten Jahren hat nicht nur die relative Verbesserung der internationalen Kostenposition die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Produktion gestärkt, sondern auch strukturelle Wandlungen haben ihr Gesicht tiefgreifender verändert als mehrere Jahrzehnte vorher zusammengekommen.

Die Öffnung bisher geschützter Märkte, das Mitgehen mit der konsequenten Liberalisierung des Wettbewerbs in der EU, die zunehmende Arbeitsteilung mit Mittel- und Osteuropa, die Konsequenzen der Währungsunion für den Finanzsektor, die Einsatzmöglichkeiten neuer Technologien, all das zusammengekommen haben

Österreichs Wirtschaft verändert, und haben ohne Zweifel auch historische Folgen in der politischen und gesellschaftlichen Landschaft.

Austriazismen, die unter Wettbewerbsbedingungen nicht hätten bestehen können, sind damit verschwunden, mit ihnen allerdings auch viele namhafte, traditionsreiche Unternehmen. Spezialisten, die sich in Nischen, Sparten und Phasen gegen den weltweiten Wettbewerb behaupten, tragen die wirtschaftliche Dynamik.

Vielfach wird dieser Strukturwandel überrascht und einseitig aus der Perspektive vermeintlich unsinkbarer Schiffe erlebt. Das führt regelmäßig zum Aufflammen von nicht mehr zeitgemäßen nationalen Emotionen und defensiven Reflexen. Seltener wird bewusst, dass diese Vorgänge nicht nur dem nun viel größeren exponierten Sektor der Wirtschaft eine wettbewerbsfähige Kostenstruktur brachten, sondern auch die Kaufkraft der Bevölkerung über die reale Produktionssteigerung hinaus angehoben haben.

Zum einen setzt der Markt selbst die möglich gewordenen Veränderungen durch - man denke an die Ausweitung ausländischen Einflusses auf traditionelle österreichische Unternehmen. In den anderen Bereichen werden die verbleibenden Schutzbarrieren vor internationaler, zumindest europäischer Konkurrenz, nun als problematischer, ja als provokant empfunden, und müssen sich gefallen lassen, nach ihrer Rechtfertigung in einer völlig umgestalteten Landschaft gefragt zu werden.

Dies betrifft oder betraf so unterschiedliche Dinge wie die oftmals doch nicht allzu sehr liberalisierte Gewerbeordnung, das betrifft die Öffnungszeiten und die Verkaufspreise der Apotheken und des Buchhandels, Vorschriften über Wertpapierportefeuilles für Pensionskassen, Gebietsversorgung durch die Elektrizitäts- und die Gasgesellschaften, die Zulassung zu den freien Berufen (das Auftreten ausländischer Anwälte nach inländischen Unfallkatastrophen), die Anerkennung von Studiengängen privater Anbieter, die Taxifahrten vom und zum Flughafen und vieles andere mehr. All dies ist in Fluss oder gerät in Fluss und wird die letzten vielleicht wohlerworbenen, aber nicht am Markt erkämpften Bastionen mit der Zeit wegschülen.

Zweifellos tragen die Wellen, die das Vordringen des Wettbewerbs schlägt, nicht nur in den betroffenen Bereichen, sondern auch in der Bevölkerung, zu deren wirtschaftlichen Vorteil als Konsumenten die meisten dieser Entwicklungen schließlich beitragen sollen, zu einem verbreiteten Gefühl der Verunsicherung bei. Früher einmal konnte man in der Mittagspause in der Apotheke nicht einkaufen, aber das wenigstens wusste man sicher. Früher einmal erfuhr man von der Post, dass der gewünschte Telefonanschluss derzeit nicht hergestellt werden könne. Heute kann jeder Antrag in einer Stunde „freigeschaltet“ werden. Nur weiß man nicht gleich, welcher der zahlreichen Anbieter im Einzelfall am günstigsten ist.

Die verbreitete Unsicherheit wird im Vorfeld der Währungsumstellung, des Wegfalls anonymer Sparkonten und zahlreicher Veränderungen im öffentlichen Gebühren- und

Abgabensystem noch fühlbarer. Und das Hintergrundgeräusch der politischen Auseinandersetzungen über die meisten dieser Traditionsbrüche, trägt auch nicht gerade zum Gefühl der Sicherheit bei. Es fördert vielmehr eine ausgeprägte Skepsis, vorsichtiges Abwarten oder, andererseits, den hektischen Wettlauf um das Vermeiden der bevorstehenden höheren Steuersätze, nahezu um jeden Preis.

Hinter der Oberfläche einer bis in ihre historischen Hintergründe gewandelten Wirtschaft, die allerdings dadurch erst in die Lage versetzt wurde, sich international gar nicht schlecht zu behaupten, zeigen Indizien, dass weder die rein wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit noch die Strukturen der öffentlichen Einrichtungen schon auf Dauer gesichert und zukunftsfähig erscheinen.

Da ist zunächst das Problem des ausländischen Einflusses auf früher rein österreichische Großunternehmen, Großunternehmen, freilich, nach österreichischen Maßstäben.

Es ist einfach naiv anzunehmen, dass Nationalität im neuen Europa wirtschaftlich keine Bedeutung mehr hat. Dazu muss man sich nur die Nationalität der Kapitaleigner und des Managements von internationalen Großunternehmen anschauen und deren Korrelation mit Standortentscheidungen für die unternehmerischen Schlüsselfunktionen. Die bekommt man nicht einmal durch mehr oder weniger faire Steuerrabatte an einen ihnen weniger vertrauten Standort. Andererseits ist die Übernahme durch einen starken ausländischen Partner nicht selten die einzige Chance, die Position zu behaupten oder strategische Leitbilder weiterzuverfolgen.

An die Stelle dieser früher das Rückgrat der österreichischen Wirtschaft darstellenden namhaften Unternehmen, die für Österreich fallweise als kulturbildend erschienen - man denke, stellvertretend für viele, an den Kaffee-Mohren, um nicht in die Zeiten des Konsums oder der verstaatlichten Dinos zurückgehen zu müssen, und auch um nicht den aktuellen Anlassfall eines nationalen Idols der Formel-1 und der Lüfte anziehen zu müssen - an die Stelle dieser Klasse von Namhaften ist eine Schicht von „Namenlosen“ getreten, der, wer sie nicht besser kennt, nicht zutrauen möchte, dass sie die Zukunft und die Wohlfahrt des Landes zu sichern vermögen.

Ich persönlich bin, aus vielfacher, meist überraschender und faszinierter Erfahrung mit solchen Unternehmen, überzeugt, dass diese „neue österreichische Wirtschaft“, die nicht ausschließlich, ja nicht einmal überwiegend dem Bereich der new economy angehört, in der Lage ist, diese Aufgabe tragen zu können - so ferne die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einigermaßen stimmen.

Da ist weiters die Beobachtung, dass das leicht überdurchschnittliche österreichische Wachstum weniger auf einen ebensolchen Fortschritt in der Produktivität der eingesetzten Faktoren zurückgeht, nicht so sehr auf Innovationen technischer und organisatorischer Natur, sondern schlicht - wie all die Jahre bis herauf zur Jahrhundertwende - durch

stärkeren Einsatz von Ressourcen: von Arbeitskräften, von Material und von Kapital, jedenfalls im Vergleich zu noch höher entwickelten Volkswirtschaften.

Entscheidend für die künftige Behauptung der österreichischen Wirtschaft wird nicht so sehr sein, dass sie sich auf wettbewerbsfähige Wirtschaftsbedingungen, die sogenannten „harten“ Standortfaktoren - Löhne, Steuern, verfügbare Produktionsfaktoren, Qualifikationen - stützen kann, sondern erstens, dass die politischen Rahmenbedingungen vertrauenserweckend sind, zweitens, dass dieses Land und die in der Wirtschaft Tätigen neue Ideen haben und diese umsetzen und umsetzen können, und drittens, dass die Bevölkerung die wirtschaftlichen und die notwendigen institutionellen Wandlungen versteht und insgesamt bejaht. Sie also nicht abwehrend erleidet, sondern aktiv gestaltet.

Reformen im Budget und im öffentlichen Sektor

Die wirtschaftspolitischen Leistungen der österreichischen Regierung werden einmal nicht so sehr daran gemessen werden, ob sie im Jahr 2002 tatsächlich ausgeglichene Staatsfinanzen zustande gebracht hat, sondern daran, ob sie Raum für Innovationen, wirtschaftliche und gesellschaftliche, frei gemacht hat. Die Berechtigung der oppositionellen Kritik wird nicht daran zu messen sein, ob sie - oft zu Recht - soziale Verzerrungen angeprangert hat, sondern ob sie tragfähige und gangbare Alternativen zu den Reformen aufzuzeigen in der Lage war, am besten solche, die sich auf mächtigere Innovationen stützen als die Aktivitäten der Regierung.

Die Regierung hat sich, mit vielfach unerwartetem Nachdruck, daran gemacht, die Lage der Staatsfinanzen zu verbessern.

Es ist kein Geheimnis, dass hinter diesem vordergründigen Ziel auch die Überwindung des schon erwähnten Reformstaus, wenn schon nicht anders, dann also unter dem Druck der knappen Kassen, beabsichtigt ist. Man darf vermuten, dass die möglichst vollständige Beseitigung des „alten“ Systems, das sich unter den neuen internationalen Rahmenbedingungen als gleichermaßen reformbedürftig wie reformunfähig erwiesen hat, zu den „Targets“ der Regierung zählt.

Man wird auch verstehen, dass dazu der Proporz alten Stils zählt, so lange an seine Stelle nicht ein Proporz neuen Stils tritt.

Die Sanierung der Staatsfinanzen ist freilich mehr als ein PR-Gag der Regierung oder des Finanzministers. Ihre Notwendigkeit kann nicht damit abgetan werden, dass schon im Jahr 2000 der Staatshaushalt ein relativ kleineres Defizit aufweisen wird als all die Jahre seit 1980. Die Dringlichkeit kann nicht dadurch relativiert werden, dass es auf ein paar wenige Zehntel Prozent Defizit gemessen am Sozialprodukt wohl nicht ankommen werde, und dass es keine ökonomische Begründung für ein Null-Defizit gebe.

Natürlich gibt es keine arithmetische und keine theoretische Begründung für just Nullkommanull im Jahr 2002. Und natürlich kann man als Ökonom am Sinn und der Zweckmäßigkeit der Verpflichtung aus dem Pakt von Amsterdam mit guten Gründen zweifeln, schon in Kürze einen Staatshaushalt „close to balance or in surplus“ zu realisieren.

Aber gerade der Umstand, dass die österreichischen Staatsfinanzen in keinem der letzten zwanzig Jahren ein geringeres Defizit schrieben als 2000, zwingt, in Zukunft noch geringere oder eben Null-Defizite anzupeilen.

Die Kosten der Staatsverschuldung bestehen, oberflächlich gesehen, in Zinslasten, die rund 4 Prozent des BIP binden und entweder für die Gestaltung eigentlicher staatlicher Aufgaben nicht zur Verfügung stehen oder die Abgabenlast entsprechend erhöhen. Das wäre solange nicht grundsätzlich bedenklich, solange es sich darin Investitionen niederschlagen, die sich durch höhere volkswirtschaftliche Produktivität vielleicht schon bald amortisieren. Der Nachweis, die Defizite hätten investiven oder jedenfalls produktivitätsteigernden Zwecken gedient, kann in Österreich kaum geführt werden. Weit überwiegend waren die laufenden Kosten eines nur marginal reformierten öffentlichen Dienstes und des Sozialsystems die Ursache.

Daraus entstehen „Kosten“ der staatlichen Schuldenaufnahme in politisch-rationaler Betrachtung, die einkalkuliert, dass sich die Politik nicht ökonomisch-rational verhält, darin, dass Kreditfinanzierung erlaubt, den Kopf vor dem Reformbedarf in den Sand zu stecken oder sich der Bevölkerung mit Gefälligkeiten anzubiedern, die diese auf kürzere oder längere Sicht teuer zu stehen kommen.

Es ist politisch leichter gangbar, suboptimale öffentliche Strukturen, vergleichsweise geringere wirtschaftliche und soziale Potenziale in der Zukunft in Kauf zu nehmen, als Wähler und Wählerinnen, Steuerzahler und Steuerzahlerinnen, heute zu kränken.

Eine wohlverstandene Politik muss sich auch als Interessenvertretung kommender Generationen verstehen, präziser, einen Interessenausgleich zwischen der heutigen Bevölkerung und jener nach der nächsten Wahl im Auge behalten.

In dieser Aufgabe kann sich die Budgetpolitik natürlich nur ausnahmsweise auf die Opposition und auf Interessenvertretungen stützen, und nicht selten wird sie auch von den politischen Parteien der Regierungskoalition und den eigenen Regierungskollegen allein gelassen.

So viel zur grundsätzlichen Rechtfertigung einer Budgetkonsolidierung, von denen auch eine anders zusammengesetzte Regierung in Österreich kaum hätte wesentlich abweichen können. Vielleicht kann man annehmen, dass die Regierung im Begriff ist zu lernen, dass soziale Bedenken und die Sorge um eine Desintegration und Entsolidarisierung nicht einfach weggewischt oder „dem Markt“ überlassen werden dürfen, wie umgekehrt weiter

blickende oppositionelle Kräfte wohl schon erkannt haben, dass auch ihre Rezepturen nicht ohne bittere Pillen auskommen würden.

Verständlicherweise gehen die Ansichten über das Wie der Konsolidierung verständlicherweise die Ansichten weit auseinander und natürlich spiegelt sich darin auch eine ideologische Positionierung der Regierung. Die angebotene Formeln, die Regierung spare bei sich selbst zuerst, oder jene vom ökonomischen Gebot der sozialen Treffsicherheit sind ein wenig doppelbödig, wenn unter „bei sich selbst“ der Abbau von Beamten zu verstehen ist, oder wenn das ohnehin schrecklich doppelsinnige Wort soziale Treffsicherheit nicht mit einem „Angebot“ von für alle freien Kindergartenplätzen oder von gleichfalls für alle gleichen Kinderschecks in Widerspruch steht.

Ein gewisses Verständnis ist dafür aufzubringen, dass längerfristig wirkende, strukturelle Verbesserungen im Budget in aller Regel für eine rasche Budgetsanierung nicht ausreichen, ja nicht selten sogar einen vorübergehend erhöhten Finanzierungsbedarf auslösen. Man muss sich nur vor Augen führen, was sich bei der Vorwegnahme des hinaufgesetzten Frühpensions-Alters oder bei der Vermeidung der erhöhten Erbschaftssteuer abgespielt hat und noch abspielt.

Dass für die Finanzierung einer Übergangsphase bis zum vollen Wirksamwerden von längerfristigen Trendänderungen auch Einmalmaßnahmen und auch - hoffentlich temporäre - Steuererhöhungen, die als temporär deklariert werden müssen, herangezogen werden müssen, ist argumentierbar. Die Glaubwürdigkeit der Befristung von Steuererhöhungen im Lichte bisheriger Erfahrungen nicht nur in Österreich ist allerdings nicht über jeden Zweifel erhaben. Außerdem könnte oder müsste sich der Finanzminister zumindest die Berücksichtigung der dann aktuellen konjunkturellen Situation vorbehalten, die heute niemand voraussehen kann.

Ja, die Budgetplanung für 2001 und 2002 enthält eine ganze Reihe von Maßnahmen, die das Budget auch 2003 und darüber hinaus entlasten, vor allem im Sozialbereich. Solche im öffentlichen Dienst sind angekündigt, doch noch weitgehend nicht „umgesetzt“ (wie die Sprache des politischen Managements das formuliert).

Nein, die in diesen beiden Budgets niedergelegten Maßnahmen reichen weder aus, die nachhaltige Sanierung des Staatshaushalts zu gewährleisten noch das Pensions- und das Gesundheitssystem langfristig zu sichern und zu finanzieren. Es ist zwar verständlich, dass die Regierung kein besonderes Interesse hat, von einer Art permanenter Pensionsreform zu sprechen, aber bis auf weiteres wird sich die Bevölkerung noch auf eine ganze Reihe von Schritten zur Absicherung der sozialen Altersvorsorge einstellen müssen. Darunter wird die weitere Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters eine zentrale Rolle spielen.

Innovative Weichenstellungen für die Zukunft

Aber selbst, wenn wir annehmen wollen, dass die angekündigten Reformen in die Tat umgesetzt werden und danach die Reformkräfte mit zunehmender Annäherung an die nächste Wahl nicht erlahmen, könnte sich die Budgetkonsolidierung als längerfristiger Fehlschlag erweisen, wenn nicht gleichzeitig zur Konsolidierung eine Reihe von genau so notwendigen Weichenstellungen für die Zukunft Österreichs gelingt. Die Dringlichkeit, budgetpolitische Geleise zu legen, lässt optisch zurücktreten, dass genauso zentral, wahrscheinlich wichtiger als die Budgetkonsolidierung innovative Impulse sind, die das Spektrum der Möglichkeiten für das künftige Schicksals unseres Landes erweitern.

Würde, was ich nicht annehmen will, Budgetkonsolidierung um den Preis der Vernachlässigung von materiellen, vor allem aber von immateriellen Investitionen in die Zukunft erkaufte werden, wäre auch das primäre Ziel der Konsolidierung auf Dauer zum Scheitern verurteilt.

Ich möchte mir in diesen abschließenden Bemerkungen einige Hinweise auf solche Schicksalsfragen gestatten. Sie alle beschränken sich nicht auf die rein wirtschaftliche Ebene, sie weisen, neben übergeordneten politischen Inhalten, sehr wesentliche ökonomische Bedingungen und Rückwirkungen auf.

Der Weg zu klaren Konzepten und tragfähigen Entscheidungen erscheint mir nach 10 Monaten der nicht mehr ganz neuen Regierung noch nicht in jeder Hinsicht freigelegt. Ich darf einige wichtige Beispiele herausgreifen und mit wenigen Stichworten kommentieren.

Ausgehen möchte ich vom unmittelbar budgetrelevanten Bereich, der über den längerfristigen Erfolg der Budgetkonsolidierung direkt mitentscheidet. Dazu zählen Konzepte für eine grundsätzliche Reform der öffentlichen Dienste und der bundesstaatlichen Ordnung. Sie setzen eine umfassende Aufgabenkritik und eine vorurteilsfreie Effizienzbeurteilung alternativer Gestaltungsprinzipien voraus.

Die Aufgabenkritik ist in Österreich besonders unterentwickelt. Die Bevölkerung nimmt das ihr vielfach unverständliche Wirken der Obrigkeit einerseits und gewohnheitsmäßig als unveränderlich und ärgerlich zur Kenntnis, und steht ihm andererseits mit einer tiefen Skepsis gegenüber. Das schließt nicht aus, dass sie auf beabsichtigte Veränderungen dieses Zustands ebenso skeptisch reagiert. Die Phantasie, wie die Alternativen aussehen könnten, wird jedenfalls zu wenig gepflegt.

Welchen Schwierigkeiten eine durchgehende Aufgabenkritik des Staates begegnen kann, sei an einem Beispiel demonstriert: ob man es als Qualität auffasst, für die Regelung von Streitfällen in jedem Fall ein fachlich geschultes Gericht anrufen zu können oder zu müssen, mit Rechtsmittelmöglichkeit über zwei bis drei ordentliche und allenfalls noch

außerordentliche Instanzen, oder ob man Schiedsinstanzen und einer Verkürzung des Rechtswegs den Vorzug gibt, kann man unter den Gesichtspunkten Rechtssicherheit und Ökonomie sehr ernsthaft diskutieren.

Ob und konkret wo auf den klar revisionsbedürftigen Kompetenzkatalog der Verfassung und auf die zunehmenden Doppelgleisigkeiten zwischen Bundes- und Landesverwaltung mit stärkerer Zentralisierung oder stärkerer Föderalisierung reagiert werden soll, wäre endlich einmal vorurteilsfrei ausdiskutieren. Die plakative Forderung nach Abschaffung der Länder ist weder empirisch fundiert noch politisch realistisch, aber umgekehrt ist auch die neunfache Landesgesetzgebung angesichts eines angeblich entstandenen europäischen Binnenmarkts vielfach für die wirklichen Anliegen des Föderalismus kontraproduktiv und wirtschaftlich eine Belastung. Noch gar nicht zu reden vom seit Jahrzehnten fortgeschriebenen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich mit seinen immer fragwürdigeren Ergebnissen.

Als sich die Bundesländer im Zuge der Budgetkonsolidierung dazu bereit fanden, ihren Beitrag anders als durch Kürzung der Wohnbauförderung aufzubringen, zweifellos eine unerwartet weitreichende Einigung, könnte der Eindruck entstanden sein, die ewige und esoterische Auseinandersetzung über die Bundesstaatsreform könne beliebig weitergehen wie all die Jahre bisher, weil ein Konfliktfall vermieden werden konnte. Volkswirtschaftlich bedeutet das aber die Perpetuierung überhöhter Systemkosten, darüber sollte man sich im Klaren sein.

Die neue Epoche der demographischen Entwicklung, die im zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts einsetzen wird und die sich über dreißig oder mehr Jahre verschärfen wird, wenn sie nicht wesentliche Ausweitung der Immigration mildert, wird primär unter dem Gesichtspunkt des Generationenvertrags zur Finanzierung der Umlagen von den Aktiveinkommen zu den Pensionen diskutiert.

Die Alterung hat jedoch auch tiefgreifende Konsequenzen für das Gesundheitssystem, den Arbeitsmarkt, die Ersparnisbildung und die Finanzmärkte, die Innovationskapazität und die Infrastruktur. Ein umfassendes Konzept für die bevorstehende Alterung, das die wechselseitigen Verflechtung dieser Aspekte zu integrieren versucht, steht aus. Dazu reicht vielleicht die wissenschaftliche Kompetenz des Landes gerade aus, die politische Kapazität des Landes aber scheinbar nicht, zumal kein übergeordneter politischer Auftrag vorliegt. Daher können vereinzelt auftretende Rufer als vorlaute Privatmeinungen abgetan werden.

Das Thema hat auch Implikationen für die österreichische Position zur Osterweiterung. Diese ist vorwiegend durch staatsmännisch klingende Deklamationen der Zustimmung und Unterstützung in Richtung Außenwelt, besonders für den Gebrauch der betreffenden Nachbarn bestimmt, einerseits, und durch defensive Ansagen gegenüber dem inländischen Publikum andererseits gekennzeichnet.

Es kann keine vernünftigen Zweifel daran geben, dass die Osterweiterung für Österreich eine epochale Chance, einen historischen Glücksfall darstellt, genauer: darstellen kann, vorausgesetzt sie kommt wohlüberlegt zustande.

Die Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Erweiterung darf nicht in erster Linie als sowieso unvermeidliches Zugeständnis an diese Partnerländer verstanden werden, sie wird vielmehr einem zentralen Interesse der österreichischen Wirtschaft und des Sozialsystems entsprechen, vorausgesetzt der Übergang zu dieser Situation, die sich jedenfalls von 2010 an abzeichnet, wird klug gesteuert. Dies bedeutet nicht nur von defensiven Überlegungen diktierte Übergangsschritte vor allem zur Kanalisierung der Tages-, Wochen- und Saisonpendlerströme, die zu erwarten sind, sondern auch offensive Maßnahmen zur Schulung und Höherqualifikation betroffener Berufsgruppen sowie zur Gewinnung fehlender Qualifikationen.

Die Erweiterungspolitik der EU zeigt freilich ähnliche Symptome der Bewußtseinspaltung wie die österreichische. Einerseits wird unter außenpolitischen Gesichtspunkten und unter Hinweis auf die Gunst des historischen Augenblicks außerordentlich Druck gemacht, andererseits scheinen die wenigsten EU-Staaten bereit, die institutionellen, noch nicht zu reden von den finanziellen, Zugeständnisse zu machen, um die Erweiterung ohne Gefahr für das Funktionieren der Union, bald danach der Währungsunion und für die erschütterungsfreie Entwicklung der Wirtschaft der Beitrittskandidaten zu machen.

Ich fürchte, Nizza wird uns in Bezug auf eine Institutionenreform, die die Entscheidungsfähigkeit der Union sicherstellen muss, nicht sehr angenehm überraschen.

Derzeit ist keiner der Beitrittskandidaten in Bezug auf die Stabilität und Reife der Wirtschaft über jeden Zweifel erhaben, und bei einigen Kandidaten ist diese ohne Zweifel nicht gegeben. Einige wenige könnten vielleicht in sehr absehbarer Zeit ohne größere Bedenken wirtschaftlicher Natur die Verpflichtungen von Mitgliedern der EU zu tragen in der Lage sein.

Das Erweiterungstempo, das generell die Außenpolitiker und auch das Europäische Parlament in den letzten Wochen anschlagen, die Aussicht, dass bis etwa 2006 gar schon zwölf neue Mitglieder der Union angehören werden, kann angesichts der noch nicht überwundenen wirtschaftlichen Probleme in den meisten dieser Länder nur mit Besorgnis erfüllen. Offenbar sind es diese Politiker nicht, die dann für die Finanzierung eines allfälligen Desasters einstehen müssten.

Österreich wäre wohl gefordert, in dieser Situation gangbare Auswege zu erarbeiten. Wie in anderen Fragen der Europapolitik auch, versagt Österreich an dieser Aufgabe nicht in erster Linie wegen der Nachwirkung der Maßnahmen der missgünstigen 14, sondern weil Konzepte zur Europa-, auch zur Mittel- und Osteuropapolitik entweder der Diplomatie vorbehalten bleiben und dementsprechend aussehen, oder das Privatvergnügen einiger weniger Wissenschaftler darstellen.

Eine zusammenfassende Initiative fehlt: Muss man vermuten, weil sich die Regierungskoalition nicht leicht über ihre Grundsätze einigen könnte? Wir dürfen froh sein, dass wenigstens die Wirtschaft diesen Raum, dem wir geographisch und ein wenig auch kulturell angehören, sehr explizit in ihre strategischen Überlegungen einbezieht.

Ich komme zum Schluss, zu meinem jährlichen *ceterum censeo*. Dieses betrifft die entscheidende Rolle der Bildungspolitik für die Erhaltung der wirtschaftlichen Position, die sich Österreich erarbeitet hat und die es sichern und ausbauen möchte, sowie auf jene eines konstruktiveren politischen Dialogs und einer besseren politischen Kommunikation über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten, vor denen das Land heute angesichts der Zukunft steht.

Nie zuvor wurde die zentrale Bedeutung dieser beiden politischen Aufgaben so klar und deutlich wie heute, wo wir in eine auf Wissen und dessen innovative Verwendung fundierte neue Wirtschaftsepoche eingetreten sind. Nie zuvor ist das Ungenügen der herkömmlichen Grundsätze und Praktiken so fühlbar geworden, wo sich die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Aktivitäten so stark verschoben und die Hindernisse gegenüber institutionellen Innovationen so verfestigt haben.

Vorausgehen müsste einer Durchleuchtung des Bildungssystems an Hand gültiger politischer, kultureller, weltanschaulicher, ja philosophischer Prinzipien. Es ist sicher völlig undiskutabel, nur den absehbaren Bedarf der Wirtschaft decken zu wollen. Eine solche Haltung gegenüber den sogenannten vor allem weltwirtschaftlichen Sachzwängen wäre nicht nur prinzipiell problematisch, sondern auch rein reaktiv. Sie würde eigene Strategien verbauen. Aber mit dem Hinweis auf einen übergeordneten kulturellen Auftrag ist umgekehrt die Wirtschafts- und Politikfremdheit des Bildungssystems nicht auf Dauer zu rechtfertigen. Es geht nicht um die stärkere Vermittlung von Faktenwissen und praktischen Fertigkeiten. Über die Frage eines eigenen Faches Wirtschaft kann man sogar vertreten, dass dieses ohnehin bei Historikern und Geographen gut aufgehoben sei. Man kann argumentieren, dass eigene Lehrer der Wirtschaftskunde auch keine Garantie bieten würde, dass sie angesichts mangelnder Erfahrung in der wirtschaftlichen Realität genügend Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge aufbrächten.

Der herkömmliche Bildungskodex, den die österreichische Bildungspolitik nach wie vor hochhält, muss sich aber die Frage gefallen lassen, warum er politische oder Sozialwissenschaften bestenfalls in die Frei- oder Wahlfächer verbannt, während als Hauptfächer nahezu ausschließlich Geistes- und Naturwissenschaften angesehen werden.

Das muss spätestens ernste Bedenken auslösen, wenn man sich vor Augen führt, dass die hartnäckigen Verweigerung, zukunftsstaugliche politische und institutionelle Innovationen zu planen, wohl sehr viel mit dem mangelnden fachlichen Verständnis wirtschaftlicher und politischer Prozesse und Optionen zu tun hat. Ungenügende Sichtverhältnisse führen leicht zum Vorrang des bisher Erreichten und zum Eingraben in erworbene Positionen.

Die Dynamik der Weltwirtschaft wird sich nicht viel darum kümmern.

Grundsätze einer erneuerten österreichischen Politik, um Gottes Willen nicht Parteipolitik, wie sie hier angedeutet werden sollten, ernsthaft zu überlegen und zur Diskussion zu stellen, ist freilich nicht nur die Regierung aufgerufen. Das geht wohl uns alle an, die wir entsprechende Erfahrungen mit uns herumtragen, ohne sie bisher zur öffentlichen, das heißt also politischen Diskussion gestellt zu haben.